香港申訴專員公署

主動調查報告

食物環境衞生署對街市攤檔的租務管理

報告完成日期：2018年8月24日

報告公布日期：2018年8月30日

目錄

報告摘要

章節 | *段落*

1 *引言*

背景 **1.1 – 1.2**

調查過程 **1.3 – 1.4**

2 *公眾街市攤檔的租賃機制*

公眾街市概覽 **2.1 – 2.3**

4 *款攤檔租約* **2.4 – 2.8**

攤檔承租途徑 **2.9 – 2.15**

續租攤檔 **2.16 – 2.18**

繼承攤檔 **2.19 – 2.22**

每名承租人可租賃的攤檔數目 **2.23 – 2.24**

3 *公眾街市攤檔的租金*

首份租約的租金釐定 **3.1 – 3.2**

租金調整 **3.3 – 3.6**

攤檔租金水平 **3.7 – 3.10**

4 *凍結出租的攤檔* **4.1 – 4.2**

凍結出租攤檔的原因 **4.3**

承租人須配合街市工程 **4.4**

5 *本署的觀察所得、評論及建議* **5.1 – 5.3**

I. *攤檔的租金水平低和差距大，造成不公平競爭的營商環境* **5.4 – 5.14**

II.	***承租人可自動續租攤檔， 減少了其他人士可租用攤檔的機會***	***5.15 – 5.16***
III.	***大部分攤檔仍可繼承， 影響攤檔經營權的開放***	***5.17 – 5.19***
IV.	***不限租賃攤檔數目，助長濫用情況 及減少市民購物點的選擇***	***5.20 – 5.21***
V.	***「凍結攤檔」閒置多年， 嚴重浪費公共資源***	***5.22 – 5.26***
建議		***5.27 – 5.28***
鳴謝		***5.29***

食物環境衞生署對街市攤檔的租務管理
主動調查報告摘要

引言

街市是售賣新鮮糧食和生活用品的場所，與市民生活息息相關。目前，由食物環境衞生署(「食環署」)管理的街市(下稱「公眾街市」)共有 99 個，佔全港公、私營街市約 4 成半。

2. 公眾街市攤檔的承租率達 90%。然而，近年時有傳媒報道和市民指出，公眾街市的攤檔其實閒置問題嚴重，有不少攤檔不營業，或只用作貯物，沒有按其原來用途向市民售賣食物或用品。有見及此，本署進行了這項主動調查，以全面檢視食環署對公眾街市攤檔的租務管理，從而提出改善建議。

本署調查所得

3. 所有公眾街市的攤檔皆由政府持有，透過指定途徑出租予有興趣人士經營。承租攤檔的人士(「承租人」)須與食環署簽訂租約。租約一般為期 3 年。

4. 以前，市區及新界的公眾街市分別由市政局及區域市政局管轄，兩局各自制訂不同文本的攤檔租約(下稱「市政局租約」和「區域市政局租約」)；二〇〇〇年兩局解散，由食環署接管公眾街市後，該署先後推出了兩款文本的攤檔租約(下稱「食環署舊租約」和「食環署新租約」)。由於承租人可採用既有的租約文本續租，故該 4 款租約仍然有用於公眾街市的不同攤檔。

5. 就食環署現時對公眾街市攤檔的租務管理，本署發現有以下 5 項不足。

I. 攤檔的租金水平低和差距大，造成不公平競爭的營商環境

6. 由於歷史因素，公眾街市攤檔的租金普遍處於低水平，攤檔之間的租金差距極大。76%的攤檔租金低於差餉物業估價署所評定的市場參考租金(「市場租金」)水平，是導致公眾街市連年錄得數以億計的虧損的原因之一。另外，24 個公眾街市同時存在月租 200 元以下及 9,000 元以上的攤檔，當中不乏位置、面積相近，並售賣同類貨物的攤檔，造成了攤檔之間不公平競爭的營商環境。

7. 本署認為，食環署的承租機制和凍租措施，是導致公眾街市攤檔「租金低、差距大」的主因。

<u>承租機制</u>

8. 現時，絕大部分的已承租的攤檔是透過圍內競投和公開競投這兩類途徑承租。圍內競投屬政府的恩恤措施，通常只限因應政府政策或特別情況而須遷置到新攤檔的小販或承租人作出競投，底價一般定於市場租金的 75%。公開競投把攤檔開放給公眾競投，底價一般以市場租金為準；對於持續空置 6 個月及 8 個月或以上的攤檔，底價則分別定於市場租金的 80%及 60%。攤檔以低於市場租金的底價供人競投，競投成交價結果亦可能會低於市場租金水平。

9. 資料顯示，接近一半(47%)的攤檔是透過以低於市場租金作底價的競投模式出租。就該類攤檔，食環署未有設定機制以逐步把攤檔租金調整回市場水平，等同容讓該類攤檔長期享受較低水平的租金。

<u>凍租安排</u>

10. 政府於一九九八年把公眾街市的攤檔租金劃一下調 30%，並凍結在該水平，其後，凍租期屢被延長，及至二〇一七年六月三十日才結束，歷時共 19 年。長年的凍租，令早年承租攤檔的租金大幅滯後於現時市場水平，相比近年承租攤檔的租金亦出現極大差異。

11. 凍租期間，所有攤檔的租金被凍結，包括透過向政府交回流動小販牌照而承租攤檔，本應只是在首 3 年租約可享有特惠水平的租金(「特惠租金」)的前流動小販(下稱「小販遷置戶」)所租用的攤檔。但事實上，不少「小販遷置戶」十多年來仍然繳交每月僅百餘元的特惠租金。有例子反映，在同一公眾街市內位置相近、面積相同，並售賣同類貨物的兩個攤檔，其市場租金水平大致相若，但透過公開競投承租的攤檔之實際租金卻比享有特惠租金的攤檔超出逾 70 至 90 倍。

最新做法

12. 自二〇一七年七月一日起，食環署推出了過渡性的安排以調整租金：該署會在租約續期或租約所訂的租金調整日，根據過往 12 個月(即租約續期或租金調整日前 6 個月的過往 12 個月)的甲類消費物價指數平均按年變動率(「消費物價變動率」)調整攤檔租金。然而，「消費物價變動率」的調整幅度甚微(二〇一七年一月至十二月的有關幅度介乎-0.6%至+2.5%之間)，加上原本的租金低，實無助於改善攤檔租金嚴重落後市場水平的現況。此外，該署以此單一標準調整租金，未有顧及攤檔的實際租金與市場租金之差距等因素，因此亦難以減除攤檔租金高低懸殊的問題。

13. 本署認為，食環署應全面制訂一個循序漸進有效的租金調整機制，務求最終能解決攤檔的租金問題，從而達致更健康、具公平競爭的營商環境。

II. 承租人可自動續租攤檔，減少了其他人士可租用攤檔的機會

14. 現時的續租制度是：如承租人在攤檔租約期滿後欲繼續承租攤檔，食環署一般會讓其續租，不會把該些攤檔重新開放作公開競投。

15. 本署認為，如此自動續租的安排一方面減少了其他人士參與競投攤檔的機會；另一方面，承租人無須面對任何競爭便可獲續約，或會削弱進步的原動力，繼而影響整體街市的市場競爭力。本署認為，食環署應檢討這個可永久續租的制度。

III. 大部分攤檔仍可繼承，影響攤檔經營權的開放

16. 沿自兩個市政局早年制訂的政策，現時簽署「市政局租約」、「區域市政局租約」及「食環署舊租約」的承租人，如在租約期內身故，其指定承繼人或直系親屬（統稱「承繼人」）可向食環署申請繼承攤檔租約。

17. 全港共有 7,874 個攤檔簽署「市政局租約」、「區域市政局租約」或「食環署舊租約」，佔已承租攤檔的 61%。食環署讓這麼多人可申請繼承攤檔，影響了攤檔經營權的開放。

18. 本署認為，食環署應設立資料庫，以備存獲批准的繼承申請，從而評估繼承攤檔制度對開放攤檔經營權的實質影響。該署亦應重新檢視處理繼承申請的做法，探討是否應該因應時代改變而作出適當的調整。

IV. 不限租賃攤檔數目，助長濫用情況及減少市民購物點的選擇

19. 截至二〇一七年七月一日，全港有 9,206 名承租人承租了 12,899 個公眾街市攤檔；其中承租 3 個或以上攤檔的承租人佔約 8%，但其所承租的攤檔總數目達 3,159 個，佔已承租攤檔的 24%。

20. 食環署對每名承租人可租賃的攤檔數目不設任何限制。個別承租人有機會在同一街市內承租多個位置相近，及／或售賣同類貨品的攤檔。有例子反映，有承租人租賃多達 23 個攤檔只用作貯貨；亦有兩名承租人將街市內 45%的濕貨攤檔全用作經營花卉生意。對於該署不限制租賃攤檔數目的做法，本署不排除會造成濫用攤檔的情況，並減少市民購物的選擇。

21. 本署認為，食環署可因應個別公眾街市的實際情況，就租賃攤檔的數目設定一個合理的比例上限（例如承租人只可租賃同一街市某百分比的同類貨物攤檔）。

V. 「凍結攤檔」閒置多年，嚴重浪費公共資源

22. 全港公眾街市有 1,193 個攤檔（佔所有攤檔的 8%）被食環署凍結出租以撥留作指定用途（下稱「凍結攤檔」），包括：因應個別街市進行較大規模的工程而暫時凍結出租，以遷置受工程影響的攤檔；或配合政府進行重新檢討街市的未來發展和用途之工作。其中，6 成「凍結攤檔」集中於 5 個公眾街市，已被凍結出租達 4 至 23 年。

23. 有例子反映，食環署未能順利在個別街市進行改善工程，是與承租人反對遷置攤檔有關。但事實上，「區域市政局租約」、「食環署舊租約」及「食環署新租約」均有訂明：如政府進行街市的保養、修理或改善工程，承租人須因應政府的要求關閉 / 遷置攤檔。從公眾利益的角度來看，食環署不應為照顧部分承租人的私人利益，而擱置或拖慢工程進度。如承租人無理拒絕遷置攤檔，該署有責任按照租約條款作出執管。

24. 本署認為，食環署應在所有租約文本(包括「市政局租約」)引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定，毋讓公共資源繼續浪費。

建議

25. 綜合以上評論，申訴專員敦促食環署：

(1) 檢討以低於市場租金作底價的競投模式；

(2) 全面制訂有效的租金調整機制；

(3) 檢討現行的續租制度，讓公眾有更多機會參與攤檔競投，對於表現良好的現有檔戶可給予較優先考慮；

(4) 設立資料庫備存關於繼承攤檔申請的資料，並重新檢視處理繼承申請的做法；

(5) 按個別街市的實際情況，就每名承租人租賃攤檔的數目設定一個合理的上限；

(6) 在所有攤檔租約文本引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定。

申訴專員公署
二〇一八年八月

1

引言

背景

1.1 街市是售賣新鮮糧食和生活用品的場所，與市民的生活息息相關。現時，全港共有約 220 個不同規模的公、私營街市，當中多達 4 成半（99 個）由食物環境衞生署（「食環署」）管理[1]。近年時有傳媒報道和市民指出，食環署轄下的街市（下稱「公眾街市」）的攤檔閒置問題嚴重，有不少攤檔不營業，或只用作貯物，沒有向市民售賣食物或用品。

1.2 公眾街市屬公共資源，攤檔若長期閒置，便會造成嚴重浪費，亦會減少市民購物的選擇。有鑑於此，申訴專員於二〇一六年一月七日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向食環署展開主動調查，以全面檢視該署對公眾街市攤檔的租務管理，探討制度背後是否存在漏洞、是否涉及任何失當，從而提出改善建議。

調查過程

1.3 本署除了審研食環署所提供的文件和檔案外，亦邀請了公眾就此課題提供意見，並派員到多個公眾街市進行視察，藉以從不同角度掌握具體情況。

---

1 截至二〇一八年六月，全港共有約 220 個街市，分別由食物環境衞生署(「食環署」)、領展資產管理有限公司(「領展」)、香港房屋委員會及私營發展商管理。其中，由食環署管理的街市共有 99 個。

1.4 二〇一八年四月二十三日，本署將調查報告的初稿送交食環署置評。經考慮該署的意見後，本署於同年八月二十四日完成這份報告。

2

公眾街市攤檔的租賃機制

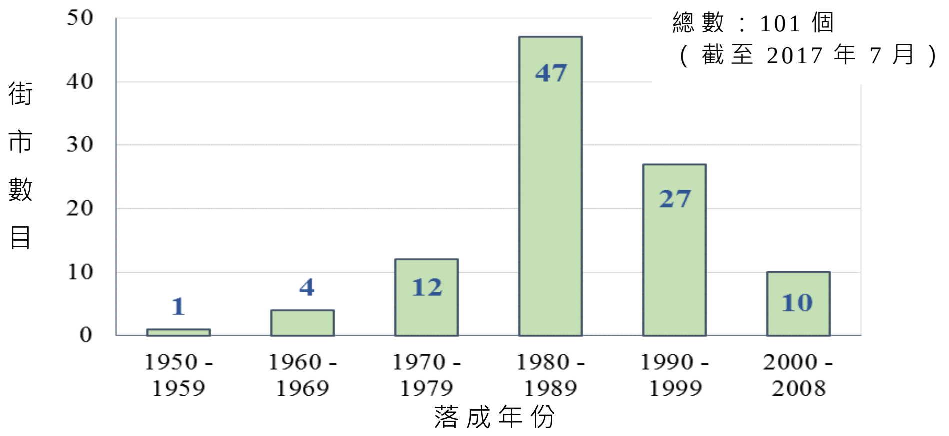
公眾街市概覽

2.1 截至二〇一七年七月，全港的101個公眾街市[2]共提供14,403個攤檔。其中76個（75%）公眾街市為售賣新鮮食物及日常用品的乾、濕貨市場；其餘25個（25%）為獨立經營的熟食市場。

2.2 政府早年積極興建公眾街市，目的是遷置當時在街上擺賣的持牌小販，以解決街頭販賣活動所造成的環境衞生滋擾及阻礙人流和交通的問題。大部分公眾街市於上世紀八十至九十年代落成（**圖一**），已有數十年歷史。自二〇〇九年起，政府未有再興建公眾街市。

2 數字包括已於二〇一八年初關閉的筲箕灣街市及荃景圍街市。現時由食環署管理的公眾街市共有99個。

圖一：公眾街市的落成年份



2.3 以往市區及新界的公眾街市分別由市政局及區域市政局負責管理。二〇〇〇年一月一日起，兩個市政局解散，食環署成立，接管了全港的公眾街市。

4 款攤檔租約

2.4 所有公眾街市的攤檔皆由政府持有及管理，透過指定途徑出租予有興趣人士經營。承租攤檔的人士（「承租人」）須與食環署簽訂租約。租約一般為期 3 年。

2.5 早期，市政局及區域市政局各自就其轄下街市制訂攤檔租約（「市政局租約」及「區域市政局租約」）。食環署於二〇〇〇年接管公眾街市後，署方與既有租戶續約時，由於租戶們堅持，故署方沿用兩個市政局的租約文本與租戶簽署租約。

2.6 及至二〇〇九年，食環署擬劃一租約文本，遂自行制訂攤檔租約（「食環署舊租約」）。但該租約文本只適用於二〇〇九年六月至二〇一〇年七月期間承租攤檔的新承租人。原因是立法會相關事務委員會要求該署擱置採用該租約。

2.7 有鑑於此，食環署於二〇一〇年八月作出修訂並推出新版本的攤檔租約（「食環署新租約」），適用於自該時起承租攤檔的新承租人。

表一：4 類街市攤檔租約文本的適用時段

租約文本	適用時段
「市政局租約」	2009 年 6 月之前
「區域市政局租約」	2009 年 6 月之前
「食環署舊租約」	2009 年 6 月至 2010 年 7 月
「食環署新租約」	自 2010 年 8 月起

2.8 不同攤檔租約文本的內容有異，其中包括攤檔繼承，以及因應街市工程而須關閉和遷置攤檔的規定。詳見下文**第 2.19 至 2.21 段**及**第 4.4 段**。

攤檔承租途徑

2.9 公眾街市攤檔的承租途徑包括：圍內競投、交回流動小販牌照，以及公開競投。

圍內競投

2.10 圍內競投屬政府的恩恤措施，只限特定對象參與，通常是：按早年政策須遷置到公眾街市營業的持牌小販，或因特別情況(如進行工程等)而須遷置到新街市/同一街市內其他位置的承租人。食環署一般以差餉物業估價署(「差估署」)就個別攤檔所評定的**市場參考租金**(「市場租金」)[3]的 75%作為攤檔的圍內競投底價，出價最高者可獲得攤檔經營權。

---

[3] 差估署在評估攤檔的市場租金時，主要參考同一街市或其他街市同類檔位的公開競投結果，以及其他客觀相關因素，包括個別攤檔獲准經營的行業、攤檔面積、間格、在街市內的位置，以及街市本身在地區的位置等。

交回流動小販牌照

2.11 市政局及食環署分別於上世紀九十年代及千禧年代推行收回流動小販牌照的措施，向每位交回牌照的前流動小販提供不同優惠方案，包括：選租公眾街市內一個空置攤檔，在首 3 年租期（即首份租約，**第 2.4 段**）享有特惠水平的租金（「特惠租金」）（**表二**），其後續約的租金便須調整至市場水平。透過交回流動小販牌照承租街市攤檔的前流動小販，下稱「小販遷置戶」。

表二：市政局及食環署向交回牌照的流動小販所提供的首 3 年每月特惠租金

<table>
<tr><th>市政局</th><th>食環署</th></tr>
<tr><td rowspan="2"><u>所有攤檔</u>
流動小販牌照年費的
12 分之 1
（平均約 120 元）</td><td><u>小型攤檔</u>
（如乾貨或蔬菜檔）
流動小販牌照年費的
12 分之 1
（平均約 120 元）</td></tr>
<tr><td><u>大型攤檔</u>
（如魚／肉類／家禽檔）
市場租金的 50%</td></tr>
</table>

公開競投

2.12 公開競投是供公眾人士參與的承租途徑。食環署每月舉行空置攤檔的公開競投活動。空置攤檔的競投底價是按照市場租金而定。出價最高者可獲得攤檔經營權。

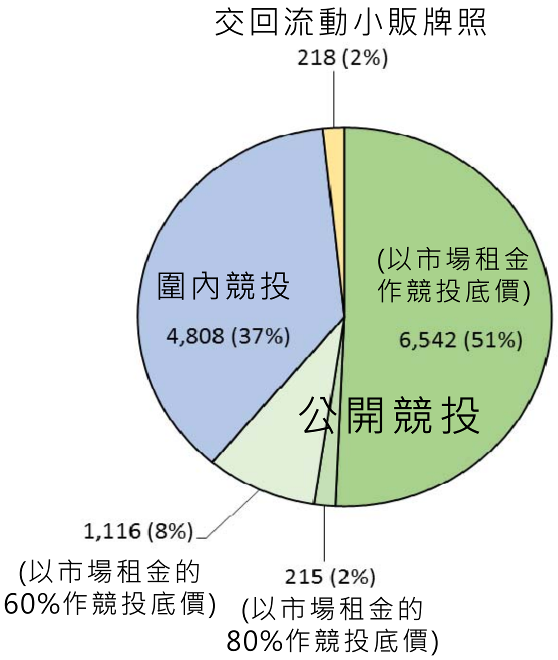
2.13 自二〇〇九年三月起，為改善長期空置攤檔的情況，食環署將持續空置 6 個月及 8 個月或以上的攤檔之公開競投底價分別調低至市場租金的 80%及 60%，以鼓勵更多人承租。

統計數字

2.14 截至二〇一七年七月，全港公眾街市的已承租攤檔有 12,899 個，承租率達 90%。

2.15 已承租攤檔中，大多數攤檔以公開競投承租（61%）；其次為圍內競投（37%）；透過交回流動小販牌照承租的佔極少數（2%）（**圖二**）。

圖二：攤檔的承租途徑



總數：12,899 個
（截至 2017 年 7 月）

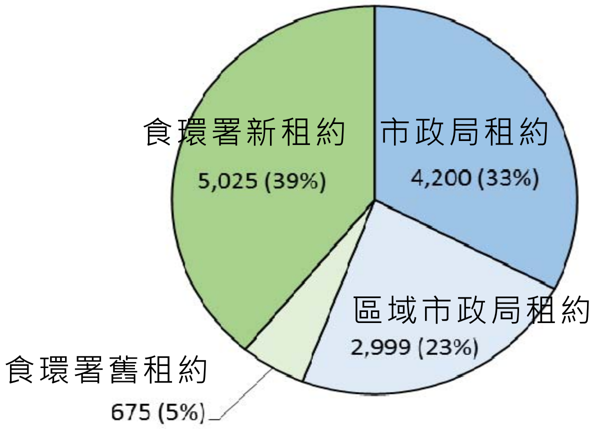
續租攤檔

2.16 如承租人在攤檔租約期滿後欲繼續承租攤檔，食環署一般會安排續租。該署不會把該些攤檔重新開放作公開競投，承租人可在原址繼續經營攤檔。

2.17 除此之外，承租人亦可沿用首次承租攤檔時簽署的租約文本（**表一**）續租，無須與食環署簽訂最新適用的租約文本。

2.18 由於承租人可採用舊有的租約文本續租（**第 2.17 段**），截至二〇一七年七月，仍有逾半攤檔（56%）是簽署「市政局租約」或「區域市政局租約」的（**圖三**）。

圖三：攤檔簽署的租約文本



總數：12,899 個
（截至 2017 年 7 月）

繼承攤檔

2.19 根據兩個市政局早年制訂的政策，簽署「市政局租約」及「區域市政局租約」（**第 2.5 段**）的承租人如在租約期內身故，其指定承繼人（附遺囑認證）或直系親屬（即配偶及子女）（統稱「承繼人」）可向食環署申請繼承攤檔租約。

2.20 簽署「食環署舊租約」（**第 2.6 段**）的承租人，亦可沿用兩個市政局的政策（**第 2.19 段**），享有讓其承繼人繼承攤檔的權利。

2.21 「食環署新租約」（**第 2.7 段**）則訂明攤檔不可繼承或轉讓。此外，食環署規定：自二〇一〇年八月起向該署申請繼承攤檔的**新**承繼人，須與該署重新簽訂「食環署新租約」。換言之，簽新租約者無權將攤檔繼續世襲留傳。

2.22 食環署沒有備存透過繼承經營的攤檔數字。

每名承租人可租賃的攤檔數目

2.23 食環署對每名承租人可租賃的攤檔數目不設任何限制。

2.24 截至二〇一七年七月，全港共有 9,206 名承租人承租 12,899 個街市攤檔（**第 2.14 段**）。逾 9 成的承租人承租 1 至 2 個攤檔（**表三(a)及(b)**）。承租 3 個或以上攤檔的承租人佔約 8%（**表三(c)-(e)**），但所承租的攤檔總數目達 3,159 個，佔已承租攤檔約 24%。

表三：承租人租賃的攤檔數目

	租賃的攤檔數目	**承租人數目**
(a)	1 個	7,150 (78%)
(b)	2 個	1,295 (14%)
(c)	3-5 個	648 (7%)
(d)	6-10 個	101 (1%)
(e)	11 個或以上	12 (0.1%)
	總計	9,206 (100%)

（截至 2017 年 7 月）

3

公眾街市攤檔的租金

首份租約的租金釐定

3.1 不同承租途徑(**第 2.9 段**)採用不同標準以釐定首份租約的攤檔租金。詳情如下。

表四:釐定首份租約的租金標準

	承租途徑	**競投底價**	**首份租約的租金釐定標準**
(1)	圍內競投(見**第 2.10 段**)	一般為市場租金的 75%	競投成交價
(2)	交回流動小販牌照	不適用	特惠租金(**表二**)
(3)	公開競投	(a) 市場租金	競投成交價
		(b) 市場租金的 80%(見**第 2.13 段**)	
		(c) 市場租金的 60%(見**第 2.13 段**)	

3.2 由此可見，同一攤檔若以不同途徑承租（**表四(1)-(3)**）及／或在競投時的底價不同（**表四(3)(a)-(c)**），其租金水平會出現很大差異。

租金調整

早年做法（1998年之前）

3.3 租金調整方面，早年做法是：在租約期滿續約時，不論首份租約的租金如何，市政局及區域市政局均採取差估署所評定的市場租金（**註3**）作為釐定租金的依據。因此，當所繳付的租金低於市場租金水平的承租人續租時，當局會參考其攤檔的實際租金與市場租金的差額而逐步調整。

凍租期（1998年—2017年6月30日）

3.4 一九九八年，亞洲金融風暴導致本港經濟不景，市政局及區域市政局於同年先後把公眾街市的攤檔租金劃一下調30%，並凍結在該水平。其後，凍租期被屢次延長[4]。及至二〇一七年六月三十日，食環署才結束凍租期。

3.5 凍租期內，攤檔的租金如下：

(1) 在開始凍租之前已承租的攤檔，租金一直維持在一九九八年下調30%後的水平（**第3.4段**）；

(2) 在開始凍租之後才承租的攤檔，租金維持在首份租約的租金水平（**表四**）。

---

4 食環署先後於二〇〇一年、二〇〇九年、二〇一〇年及二〇一三年向立法會相關事務委員會提交調整攤檔租金的方案，但皆不獲當時的立法會議員支持。

最新做法（自 2017 年 7 月 1 日起）

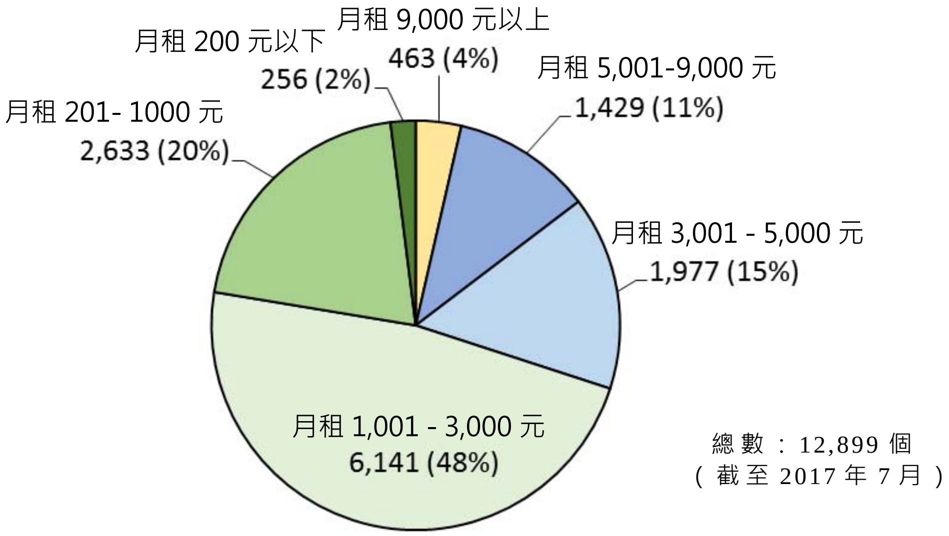
3.6 雖然尚未能制訂全面及恆常的攤檔租金調整機制，食環署推出了過渡性的安排：自二〇一七年七月一日起，該署在租約續期或租約所訂的租金調整日調整攤檔租金，而租金的調整是根據過往 12 個月(即租約續期或租金調整日前 6 個月的過往 12 個月)的甲類消費物價指數[5]平均按年變動率(「消費物價變動率」)。

攤檔租金水平

實際租金水平

3.7 截至二〇一七年七月，在已承租攤檔之中，大多數攤檔的月租介乎 1,001 至 3,000 元(48%)；其次為月租介乎 201 至 1,000 元的攤檔(20%)(**圖四**)。

圖四：攤檔的實際租金水平



3.8 本署發現，有 24 個公眾街市同時存在月租 200 元以下及 9,000 元以上的攤檔，當中不乏位置、面積相近，並售賣同類貨物的攤檔。

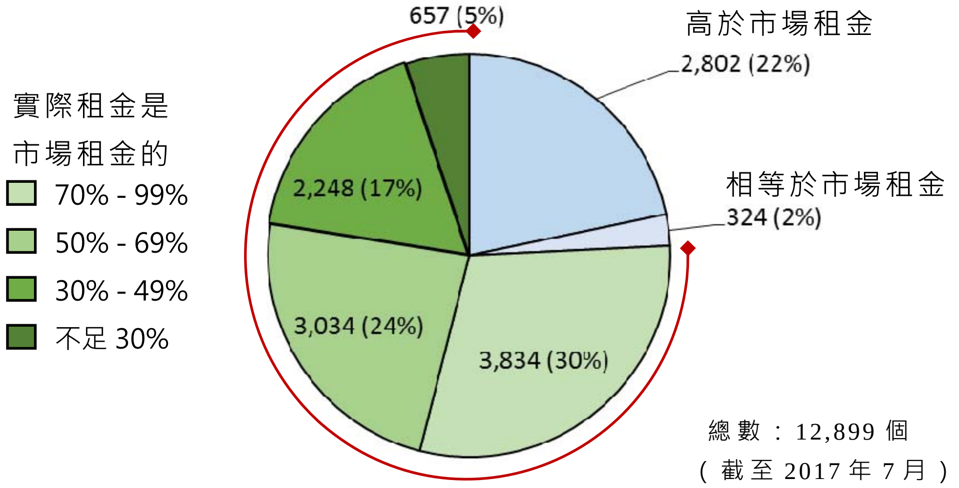
---

[5] 甲類消費物價指數反映屬較低開支範圍的住戶之消費物價變動，當中以食品和日用品所佔比重較大。

實際租金水平與市場租金水平的比較

3.9 在已承租攤檔之中，有 76%的攤檔月租低於市場租金水平；月租相等或高於市場租金水平的攤檔有 24%（**圖五**）。

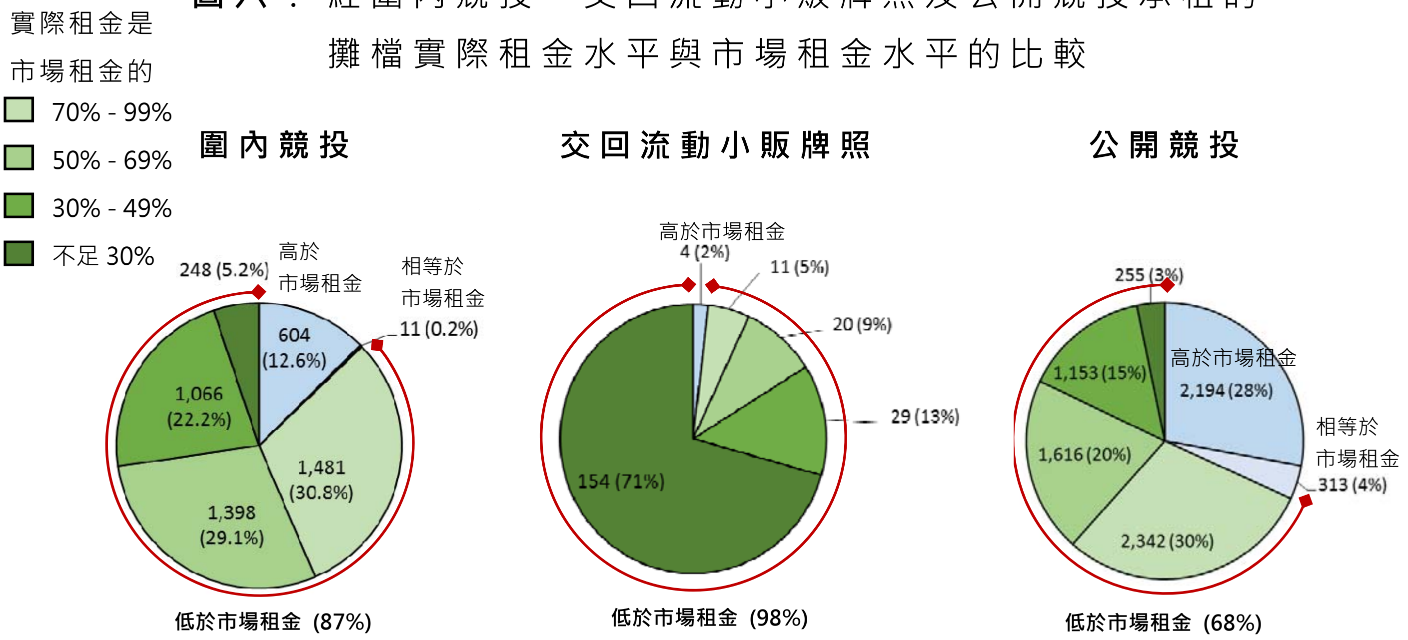
圖五：攤檔實際租金水平與市場租金水平的比較



總數：12,899 個
（截至 2017 年 7 月）

3.10 以不同途徑承租的攤檔租金水平亦有明顯差別。整體來說，以交回流動小販牌照承租的攤檔之月租水平最低（**圖六**）。

圖六：經圍內競投、交回流動小販牌照及公開競投承租的攤檔實際租金水平與市場租金水平的比較



總數：12,899 個
（截至 2017 年 7 月）

4

凍結出租的攤檔

4.1 截至二〇一七年七月，全港公眾街市有 1,193 個攤檔被食環署凍結出租以撥留作指定用途（下稱「凍結攤檔」），佔所有攤檔的 8%。

4.2 本署發現，6 成「凍結攤檔」集中於 5 個公眾街市，已被凍結出租達 4 至 23 年（**表五**）。

表五：有不少攤檔被凍結出租的 5 個公眾街市

街市名稱	攤檔總數	「凍結攤檔」數目	佔總數百分比	開始凍結出租攤檔年份
荃景圍街市*	241	193	80%	2014 年
通州街臨時街市	359	212	59%	1995 年
同益街市	446	258	58%	1995 年
筲箕灣街市*	82	36	44%	2010 年
海防道臨時街市	86	28	33%	2010 年

*已於二〇一八年初關閉。

（截至 2016 年 10 月）

凍結出租攤檔的原因

4.3 本署曾向食環署查詢何以上述 5 個公眾街市有不少攤檔被凍結出租。該署的解釋如下：

(1) 進行大規模工程：因應城市規劃或個別街市的實際需要，兩個市政局／食環署計劃進行較大規模的重整、改善或維修工程。其間，街市內的空置攤檔被暫時凍結出租，以遷置受工程影響的攤檔。待工程完成後，食環署會「解凍」該些空置攤檔作公開競投。例子包括：同益街市、海防道臨時街市。

(2) 檢討未來發展和用途：因應個別街市出租率低及人流偏少的情況，食環署決定重新檢討街市的未來發展和用途。其間，該署將空置攤檔凍結出租。例子包括：荃景圍街市、筲箕灣街市及通州街臨時街市。

承租人須配合街市工程

4.4 除「市政局租約」屬例外，「區域市政局租約」、「食環署舊租約」及「食環署新租約」均有訂明：如政府進行街市的保養、修理或改善工程，承租人須因應政府的要求關閉／遷置攤檔。關閉／遷置期間，承租人所須付的租金將按比例減少，但承租人無權就關閉／遷置攤檔向政府提出索償。

5

本署的觀察所得、評論及建議

5.1 公眾街市是政府向市民大眾提供的社區設施，但街市攤檔售貨則純屬商業活動。本署認為，食環署管理攤檔的租務，必須以整體公眾利益為重。攤檔租金高，在某程度上會提高檔戶的營商成本，但攤檔租金低廉，令檔戶得益，並不等於貨物售價一定亦會低廉，令顧客受惠。貨物價格畢竟是取決於貨物的供求，以及社區內有否市場競爭。這一點是公眾首先要明白的。

5.2 在二〇一七年《施政報告》中，行政長官承諾會全面檢視現有的公眾街市，有系統地制訂具體措施改善設施和管理。本署期望，當局能夠藉著這次檢討，全面審視食環署對公眾街市攤檔的租務管理，堵塞制度漏洞，從根本解決問題。

5.3 就食環署現時對公眾街市攤檔的租務管理，本署有以下的觀察所得及評論。

I. 攤檔的租金水平低和差距大，造成不公平競爭的營商環境

5.4 食環署公眾街市的公帑收入來自攤檔租金。根據食環署所提供的資料，其公眾街市有 76%的攤檔租金低於市場水平（**第 3.9 段**），是導致公眾街市錄得連年數以億計的虧損[6]的原因之一。不

[6] 公眾街市在過往多年均錄得以億計的虧損。在二〇一七／一八財政年度，公眾街市的修訂預算赤字為 3.7 億元。

單如此，部分街市內的攤檔位置和面積相近，且售賣同類貨品，但租金差距卻極大（**第 3.8 段**），造成了攤檔之間不公平競爭的不健康營商環境。

5.5 再者，享受低廉租金的攤檔所售賣的貨品不一定較低廉。根據食環署的調查發現，公眾街市內的同類攤檔雖然租金不同，但所定的貨品售價卻十分相近，甚至幾乎一樣。食環署於二〇一七年三月十四日向立法會所提交的「公眾街市檔位租金調整機制」文件顯示，該署於二〇一六年九月至十月期間曾到 22 個公眾街市進行視察[7]，結果是：不同攤檔就同一類食品所定的售價一樣或幾乎一樣，但各自繳交的租金水平卻可能有極大差距。例子包括：菜心價格普遍每斤 12 元，但訂出該售價的攤檔之每月租金卻介乎每平方米 62 元至 9,400 元不等。以往亦有傳媒或團體的調查報告指有些公眾街市所售賣的貨物價格偏高。因此，現時部分公眾街市攤檔的租金水平偏低及差異大，不見得情況是有利於公眾。

5.6 造成公眾街市攤檔「租金低、差距大」，主要是當局所訂的承租機制及凍租措施所延伸的問題。

以低於市場租金作底價的競投模式

5.7 接近一半的已承租攤檔是透過以低於市場租金作底價的競投模式承租，包括：底價一般為市場租金 75%的圍內競投（佔已承租攤檔 37%），以及底價定於 8 成及 6 成市場租金的公開競投（共佔已承租攤檔的 10%）（**圖二**）。固然，政府調低該類攤檔的競投底價有其特定目的：圍內競投是為恩恤處理受遷置影響的街市攤檔承租人或前持牌小販（**第 2.10 段**）；而以低於市場租金作底價的公開競投，則為改善長期空置攤檔的承租狀況（**第 2.13 段**）。不過，本署認為，政府因應上述目的而調低競投底價的做法，理應只屬短暫過渡性質，而不應成為常態。理由是：受遷置影響的承租人 / 檔戶所面對的不便或損失只屬暫時；而且長期空置攤檔的不利因素（如位置偏僻、光線陰暗等），其實已反映在差估署所評定的市場租金之內（**註 3**）。

---

[7] 食環署當時委聘了獨立顧問，比較不同零售渠道出售的食品價格，範圍涵蓋 22 個公眾街市、18 個領展街市、51 間超級市場，以及 154 個鄰近新鮮食品零售點，就 31 種常見的食品收集了超過 17,000 項價格。調查發現，相比於領展街市、超級市場及鄰近新鮮食品零售點，公眾街市的食品價格不是特別便宜；亦無數據顯示租金低廉的攤檔所售的食品價格必然較為便宜。

5.8 攤檔以低於市場租金的底價供人競投（**表四(1)及(3)(b)-(c)**），競投成交價結果亦可能會低於市場租金水平。就該類攤檔，食環署未有設定機制以逐步把其攤檔租金調整回市場水平，結果等同容讓該類攤檔長期享受較低水平的租金。這不單影響公帑收入，亦有違攤檔之間公平競爭的原則。

長達 19 年的凍租安排令租金大滯後

5.9 政府於一九九八年下調並凍結所有公眾街市的攤檔租金（**第 3.4 段**），在當時可說是共渡時艱的惠民舉措。然而，隨着本港經濟環境好轉，凍租期卻未有結束，反而屢次延長，維持了達 19 年之久（**第 3.4 段**）。

5.10 長年的凍租，令早年承租攤檔的租金現在大幅滯後於市場水平，相比近年承租攤檔的租金亦出現極大差異。以下例子反映同一公眾街市內相類攤檔的租金差距之嚴重程度。

例子（一）：性質相類但租金相差逾 90 倍的兩個攤檔

1. 街市甲有兩個位置相近、面積相同，並售賣同類貨物的攤檔（「攤檔 A」及「攤檔 B」)。兩者的租金水平如下。

表六： 攤檔 A 與攤檔 B 的租金比較

	承租年份	承租途徑	市場租金(每月)	實際租金(每月)
攤檔 A	1999	交回流動小販牌照	3,150 元	130 元
攤檔 B	2016	公開競投	3,850 元	12,000 元

（截至 2017 年 2 月）

2. 攤檔 A 的承租人是「小販遷置戶」，於一九九九年承租攤檔；由於其首份租約完結時正值凍租期，其特惠租金在承租往後的 18 年（直至二〇一七年）一直獲凍結；截至二〇一七年二月，該攤檔的實際租金僅為市場租金的 4%。另一方面，攤檔 B 的承租人於近年透過公開競投承租。結果，雖然攤檔 B 的市場租金與攤檔 A 大致相若，其實際租金卻是攤檔 A 的 92 倍。

例子（二）：同年承租但租金相差逾 70 倍的兩個攤檔

1. 街市乙有兩個位置近在咫尺、面積相同，並售賣同類貨物的攤檔(「攤檔 C」及「攤檔 D」)。兩者的承租人於同年承租攤檔。兩者的租金水平如下。

表七：攤檔 C 與攤檔 D 的租金比較

	承租年份	承租途徑	市場租金（每月）	實際租金（每月）
攤檔 C	2016	繼承「小販遷置戶」租約	3,450 元	128 元
攤檔 D	2016	公開競投	3,550 元	9,800 元

（截至 2017 年 2 月）

2. 攤檔 C 的承租人繼承「小販遷置戶」的租約，可一併繼承只限「小販遷置戶」享有的特惠租金。另一方面，攤檔 D 的承租人透過公開競投承租。結果，儘管攤檔 C 與攤檔 D 的市場租金水平相若，攤檔 D 的實際租金是攤檔 C 的 76 倍。

5.11 對於不少「小販遷置戶」多年來仍然繳交每月僅百餘元的特惠租金，食環署的解釋是：在凍租期內獲續約的「小販遷置戶」，應與其他承租人一樣可享受凍租，因此其首份租約享有的特惠租金亦獲得凍結及延續。

5.12 然而，特惠租金是因應政府當年實施收回流動小販牌照政策而推行的優惠措施，而當年亦有訂明租金優惠只限於首 3 年的攤檔租約期（**第 2.11 段**）。特惠租金遠低於市場租金水平（月租可低至 120 元或以下），變相由公帑補貼當中的差額，長期甚或永遠延續下去是否合情合理，是值得商榷的。本署認為，食環署理應及早將特惠租金調整回正常水平，這方為公允。

現時的租金調整方式無助於解決問題

5.13 食環署終於在二〇一七年七月一日結束了長達 19 年的凍租期，從此一律採用「消費物價變動率」調整所有公眾街市的攤檔租金（**第 3.6 段**）。然而，「消費物價變動率」的調整幅度甚微[8]，無助於改善攤檔租金嚴重落後市場水平的現況。此外，該署以此單一標準調整租金，未有顧及攤檔的實際租金與市場租金之差距等特別因素，實難以減除攤檔租金高低懸殊的問題。

5.14 本署知悉，食環署過往曾數次提出調整公眾街市攤檔租金的方案，但屢遇阻力（**註 4**）。不過，街市攤檔終究是公共資源。倘若政府長期以低於市場租金的水平出租攤檔，便等同使用公帑補貼個別檔戶經營私人生意，這不但不符合商業活動的原則，亦對須繳交昂貴租金的承租人造成不公。因此，本署認為，食環署應該繼續與各方人士進行游說，陳其利害，以全面制訂一個循序漸進有效的租金調整機制，務求最終能解決攤檔的租金問題，從而達致更健康、具公平競爭的營商環境。

---

8 根據政府統計處的資料，二〇一七年一月至十二月的「消費物價變動率」介乎 -0.6%至 +2.5%之間。

II. 承租人可自動續租攤檔，減少了其他人士可租用攤檔的機會

5.15 現行的續租制度是：只要承租人願意續租，食環署便會保留原有攤檔讓承租人繼續經營，攤檔不會重新公開讓公眾競投(**第 2.16 段**)。如此自動續租的安排一方面減少了其他人士參與競投攤檔的機會；另一方面，承租人亦無須面對任何競爭便可獲續約，這或會削弱進步的原動力，繼而影響整體街市的市場競爭力。

5.16 食環署表示，攤檔自動續租的制度是源自市政局和區域市政局早年的做法。本署認為，該署應檢討這個永遠可續租的制度，除非該署能將現有攤檔的租金調整至合理的市場水平，否則，該署應考慮限定攤檔可續約的次數，在限定次數過後便將攤檔重新開放讓公眾競投，以免阻礙其他人在街市營商的機會；本署建議該署亦可考慮引入評分制度，讓過往表現良好、得到高分數的現有檔戶，在公開競投時可以稍遜的租金投得攤檔繼續經營。

III. 大部分攤檔仍可繼承，影響攤檔經營權的開放

5.17 除了「食環署新租約」外，採用其他文本簽訂的租約（包括「市政局租約」、「區域市政局租約」及「食環署舊租約」）一律設有繼承攤檔的安排（**第 2.19 至 2.20 段**），那共佔已承租攤檔的 61%（**圖三**）。這等於有超過一半攤檔可讓人向該署提出繼承攤檔的申請。雖然食環署沒有備存過往透過繼承經營攤檔的數字（**第 2.22 段**），以致本署無從估算將來會提出繼承申請的具體數字，但該署容許很多人可申請繼承攤檔，已是影響了攤檔經營權的開放。

5.18 食環署指出，如要為現時容許繼承的攤檔訂立限制，雖可避免攤檔的經營權世襲留傳，有利引入新租戶和促進街市的蓬勃經營，但由於與現有承租人的期望有落差，推行與否是必須經審慎考慮及諮詢的。

5.19 本署認為，食環署應設立資料庫，以備存獲批准的繼承申請。在掌握了一定數據後，該署便能估算將來或會向該署提出繼

承申請的數字，從而評估繼承攤檔制度對開放攤檔經營權的實質影響。與此同時，該署亦應重新檢視現行處理繼承申請的做法，探討是否應該因應時代改變而作出適當的調整。

IV. 不限租賃攤檔數目，助長濫用情況及減少市民購物點的選擇

5.20 食環署對每名承租人可租賃的攤檔數目沒有限制（**第 2.23 段**），個別承租人有機會在同一街市內承租多個位置相近，及／或售賣同類貨品的攤檔，不排除造成濫用攤檔的情況，並會減少市民購物的選擇。以下例子反映了一人承租多個攤檔所帶來的問題。

例子（三）：租賃 23 個攤檔作貯貨

1. 承租人 X 在街市丙的某樓層租賃了 23 個攤檔。情況如下。

表八：承租人 X 承租的攤檔

攤檔指定用途	食物類濕貨（13 個）
	食物類乾貨（9 個）
	貯物（1 個）
攤檔平均月租	約 695 元

2. 本署人員於二〇一七年七月的某平日上午到街市丙進行視察（見下列照片），發現：承租人 X 租賃的 23 個攤檔全無營業，並全部用作貯貨。換言之，除了一個指定用途為「貯物」的攤檔外，其餘 22 個攤檔也違反了攤檔的指定用途（**表八**）。

3. 承租人X的23個攤檔，由於一直可續租，且過往凍結租金，故每個攤檔的平均月租不超過700元（**表八**）。調查期間，本署發現該些攤檔全部作貯物用途。相較於時下的迷你倉，公眾街市攤檔的位置方便，成本低廉，又可無限制地租賃多個攤檔，成為在街市攤檔貯貨的很大誘因。惟此舉損害了街市的正常運作，例如妨礙了街市提供有競爭性的多元化售貨服務，減少市民選擇，更會吸引他人仿效。

例子（四）：兩名承租人租賃街市內45%的濕貨攤檔

1. 街市丁有76個濕貨攤檔；承租人Y和承租人Z一共承租了其中的34個濕貨攤檔(45%)。情況如下。

表九： 承租人Y及承租人Z承租的攤檔

	承租人Y	**承租人Z**
攤檔數目	23個	11個
攤檔指定用途	非食物類濕貨	非食物類濕貨

	(21 個)	(7 個)
	食物類濕貨 (1 個)	食物類濕貨 (4 個)
	水果 (1 個)	
攤檔平均月租	約 770 元	約 500 元

2. 本署人員於二〇一七年十一月某平日下午到街市丁進行視察(見下列照片),發現:承租人 Y 及承租人 Z 將所有攤檔(包括原本屬於「食物類濕貨」的攤檔)經營花卉生意,在攤檔外擺滿花卉、盆栽及花盆等貨品,換言之,兩名承租人分別有兩個及 4 個攤檔違反指定用途(**表九**)。

承租人 Y 的攤檔

承租人 Z 的攤檔

3. 承租人 Y 及承租人 Z 租用了街市丁接近一半的濕貨攤檔售賣同類貨物，大幅減少了市民從該街市可購買的其他貨物類別的選擇，有損街市零售貨物的多樣性。

5.21 本署理解，視乎不同的業務性質，承租人或有實際需要租賃多於一個攤檔經營生意。本署認為，食環署可因應個別街市的實際情況，就租賃攤檔的數目設定一個合理的比例上限（例如承租人只可租賃同一街市某百分比的同類貨物攤檔）。這做法既具彈性，亦可防止濫用攤檔或削減市民購物的選擇的問題。

V. 「凍結攤檔」閒置多年，嚴重浪費公共資源

5.22 凍結出租攤檔的目的，是預留街市內部分攤檔作指定用途（**第 4.1 段**），理應只屬暫時安排；但實際情況卻是，個別公眾街市有超過 3 至 8 成的攤檔被凍結出租（**表五**），並且閒置多年。此舉不單嚴重浪費公共資源，對個別街市的營商環境和氣氛亦造成損害。

5.23 以下例子反映「凍結攤檔」在公眾街市閒置多年的情況。

例子（五）：同益街市

1. 同益街市樓高兩層，設有 400 多個攤檔。地下及 1 樓在多年前已出現天花滲水的問題。自一九九五年起，區域市政局將街市內的空置攤檔凍結，以便日後進行維修工程時有足夠攤檔遷置當時的已承租攤檔。

2. 食環署於二〇〇〇年成立後，於同年與建築署制訂解決方案，建議將 1 樓全層暫時關閉約 3 個月進行防滲工程，以根治天花滲水的問題；但因未能與攤檔承租人達成共識[9]而擱置工程。

3. 二〇〇五年，食環署與建築署提議分 4 個階段進行防滲工程，於每個階段將局部地方暫時關閉 3 至 3 個半月；但再次因未能與攤檔承租人達成共識[9]而無法推行。

4. 二〇一〇年，同益街市兩層樓的天花也出現混凝土剝落，食環署再計劃進行防滲工程。二〇一〇年至二〇一五年期間，食環署完成了涉及空置攤檔部分的工程；二〇一六年，該署擬在已承租攤檔及對外通道進行工程，但遭承租人反對。防滲工程仍在進行中。

5. 本署人員於二〇一七年十一月到同益街市進行視察（見下列照片），發現 1 樓有大量「凍結攤檔」。

---

[9] 食環署向本署表示，該署未能與攤檔承租人達成共識，主要是由於該些承租人要求該署就遷置方案提供額外賠償，如現金補償、搬遷津貼，並賠償生財工具等損失。該些要求遠遠超出食環署在類似個案所提供的補償。

6.　食環署一直未能與承租人就遷置安排達成共識（上文第 2 至 4 段），以致磨蹭了超過 20 年仍未能完全解決同益街市的滲水問題。其間，「凍結攤檔」一直處於閒置狀態，嚴重浪費了人力，時間及攤檔資源。

例子（六）：荃景圍街市

1.　荃景圍街市樓高兩層，設有 200 多個攤檔。街市內人流稀少及使用率低的情況已存在多年。食環署自二〇〇五年起開始與持份者討論如何改善街市的營商環境。二〇一〇年，該署與攤檔承租人達成共識，同意將街市兩層合併為一層（「合併工程」）。翌年，該署凍結當時約 165 個空置攤檔；但在展開工程之前，承租人要求食環署額外提供攤檔的設備及裝置作補償，否則反對進行「合併工程」。二〇一二年，荃景圍街市的「街市管理諮詢委員會」[10]同意擱置推行「合併工程」。

2.　二〇一四年，食環署決定重新檢討荃景圍街市的未來發展及用途，繼續凍結當時約 178 個空置攤檔（及至二〇一六年十月，該街市的空置攤檔達 193 個，**表五**）。二〇一八年初，該署關閉

10　政府在每個公眾街市設立了「街市管理諮詢委員會」，由食環署、該署所委聘的街市管理服務承辦商、檔戶，以及當區區議員等代表組成。該委員會每季舉行會議，討論有關街市內的租務及管理事宜，包括擬進行的大規模工程及街市的未來發展。

了該街市。

3. 從以上可見，荃景圍街市內約7成的空置攤檔在街市關閉之前長達7年一直被凍結出租，但不具任何實際用途。本署認為，食環署在二〇一二年決定擱置「合併工程」後(上文第1段)，實可將空置攤檔「解凍」重新讓公眾競投，嘗試以其他方式振興街市的營商環境。該署即使在二〇一四年決定重新檢討荃景圍街市的未來發展(上文第2段)，仍大可以短期租約的形式繼續出租攤檔。大部分攤檔長年被凍結，直接影響街市的整體營商氣氛，間接導致餘下少數仍然經營的攤檔生意逐漸萎縮，最終難逃關閉街市的命運。

5.24 例子(五)和例子(六)反映，同益街市及荃景圍街市分別無法順利推行防滲工程及「合併工程」，是與攤檔承租人的反對有關。食環署承認，有些街市每當需要進行較大規模的工程以更新或改善設施時，部分攤檔承租人往往以影響業務為由提出反對，令工程無法進行或受到拖延。

5.25 但事實上，例子(五)和例子(六)的兩個街市位於新界地區，不屬上世紀市政局的管轄範圍。該兩個街市攤檔承租人所簽署的租約文本(即「區域市政局租約」、「食環署舊租約」或「食環署新租約」)實有明確規定承租人須配合工程需要，按政府的要求關閉/遷置攤檔(**第4.4段**)。按合約精神，承租人須遵從食環署所提出的遷置安排；從公眾利益的角度來看，食環署亦不應為照顧部分承租人的私人利益，而擱置改善整體街市環境的工程或拖慢工程進度。因此，如承租人無理拒絕遷置攤檔，食環署有責任履行職責，按照租約條款作出執管。

5.26 本署留意到，其他街市亦有發生與上述例子的類似情況。為徹底解決問題，食環署應在所有租約文本(包括「市政局租約」)引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定；如經磋商後，承租人仍拒絕遷置攤檔，該署便應以整體公眾利益為依歸，按既定程序向違反租約條款的承租

人採取行動[11]，毋讓公共資源繼續浪費。

建議

5.27 綜合以上評論，申訴專員敦促食環署：

(1) 檢討以低於市場租金作底價的競投模式(**第 5.8 段**)；

(2) 全面制訂有效的租金調整機制(**第 5.14 段**)；

(3) 檢討現行的續租制度，讓公眾有更多機會參與攤檔競投，對於表現良好的現有檔戶可給予較優先考慮(**第 5.16 段**)；

(4) 設立資料庫備存關於繼承攤檔申請的資料，並重新檢視處理繼承申請的做法(**第 5.19 段**)；

(5) 按個別街市的實際情況，就每名承租人租賃攤檔的數目設定一個合理的上限(**第 5.21 段**)；

(6) 在所有攤檔租約文本引入相同條款，釐清政府在街市推行相關工程的權責，以及對承租人的要求和規定(**第 5.26 段**)。

5.28 食環署基本上接納本署的建議，並表示會在全面檢討公眾街市的管理(**第 5.2 段**)時，仔細考慮本署的意見。

---

11 有關食環署對違反租約攤檔作出的執管行動，會於本署「食物環境衞生署對街市攤檔的規管」主動調查報告中詳述。

鳴謝

5.29 本署這項調查，獲食環署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案：OMB/DI/403
二〇一八年八月